

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Berta Grošelj

Položaj stranke v upravnem postopku

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Berta Grošelj

Mentor: doc. dr. Mitja Horvat

Položaj stranke v upravnem postopku

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Hvala

*mentorju doc. dr. Mitju Horvatu za strokovno pomoč,
moji družinici za potrpežljivost in moralno podporo
in vsem ostalim neimenovanim,
ki so me spodbujali pri pisanju diplomskega dela.*

POLOŽAJ STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU

V začetnem - teoretičnem delu diplomskega dela najprej na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku predstavim vzrok, ki stranko vodi do potrebe po uvedbi upravnega postopka. Opredelim pojem upravno pravno razmerje in posledično upravno zadevo. V nadaljevanju podrobneje predstavim udeleženca – akterja upravnega postopka. To sta organ, ki v vodi in odloča v upravnem postopku, ter stranka, na zahtevo katere je začel postopek ali zoper katero teče upravni postopek.

Sledi empiričen del, v katerem odnos in razdelitev moči med akterjema najprej analiziram in primerjam skozi faze upravnega postopka; to je od trenutka, ko stranka poda svoj zahtevek pri upravnem organu in s tem dejansko začne postopek, pa do takrat, ko ji upravni organ po ugotovitvenem in dokaznem postopku izda upravni akt. Na navedeni akt se stranka lahko pritoži na podlagi rednega pravnega sredstva, oziroma ga spodbija z izrednimi pravnimi sredstvi. V drugi polovici empiričnega dela, ki sem ga poimenovala »Prijazna in učinkovita javna uprava«, pa analiziram in proučujem odnos in razdelitev moči med akterjema upravnega postopka na osnovi njihovih pogledov in stališč do položaja, ki ga imata v upravnem postopku. Poudarek je seveda na vprašanju, kakšen je položaj stranke v upravnem postopku. Pogled in stališče organa analiziram na podlagi sekundarnih virov, kot so dokumenti, zapisane strategije, vloženke, ipd. Videnje stranke pa analiziram na podlagi sekundarne analize »barometra«, ki se mesečno izvaja na ravni države, ločeno za upravne enote in ostale organe. Končne ugotovitve so strnjene v zaključku, v katerem svojo hipotezo potrdim.

Ključne besede: upravno pravno razmerje, upravna zadeva, upravni organ in stranka

STATUS OF CLIENT IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

On the basis of the law of administrative procedure I at the beginning – in theoretical part of my diploma present the cause, that leads a client to the need to introduce an administrative procedure. I define the notion of administrative law relation and consequently the administrative matter. Furthermore I present in detail the participants of the administrative procedure. These are the government agency, which leads and decides in the procedure, and the client, who requested the procedure or against whom the procedure is started.

In the empiric part I at first analyse and compare relation and distribution of authority through the phasis of administrative procedure; this is from the moment client puts in a claim at the government agency and by doing this actually starts the procedure, until the moment the government agency after ascertaining and demonstrative procedure issues an administrative act. Client can make a complaint against the act on the basis of regular law means or disprove it by exceptional law means. In the second half of empiric part, which is named »Pleasant and effective government management«, I analyse and study relation and distribution of authority between the participants of administrative procedure from their view of status they have in administrative procedure. Of course, there is an emphasis on the issue of the status of client in administrative procedure. I analyse the standpoint of the government agency from secondary sources such as documents, written strategies and special publications, whilst I study the standpoint of client on the basis of secondary analysis of »barometer«, which is monthly performed on the level of state, separated for administrative units and other bodies. Final findings are summed up in a conclusion, in which I confirm my hypothesis.

Keywords: administrative law relation, administrative matter, government agency and client

KAZALO

1 UVOD	6
1.1 Namen in cilji diplomskega dela	6
1.2 Struktura	7
1.3 Metodologija.....	7
2 UPRAVNO PRAVNO RAZMERJE.....	8
2.1 Upravna zadeva	8
2.2 Obvezni subjekti upravno pravnega razmerja	9
2.2.1 Subjekti, ki odločajo v upravnem postopku.....	9
2.2.2 Stranka	10
3 VLOGA ORGANA IN POLOŽAJ STRANK SKOZI UPRAVNI POSTOPEK....	13
3.1 Začetek postopka	14
3.2 Ugotovitveni postopek in sodelovanje stranke.....	16
3.3 Dokazovanje	29
3.4 Odločanje.....	35
3.5 Pravna sredstva	37
3.6 Izvršba	41
3.7 Jezik v upravnem postopku	41
4 »PRIJAZNA IN UČINKOVITA JAVNA UPRAVA«.....	43
5 ZAKLJUČEK	50
6 LITERATURA	54

1 UVOD

Za diplomsko delo z naslovom POLOŽAJ STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU sem se odločila, ker se mi zdi tema zelo zanimiva in aktualna. Menim, da je aktualna tako z vidika stranke, ki v upravni postopek največkrat vstopa kot neuka stranka, kot tudi z vidika organa, saj sem zaposlena kot javna uslužbenka v državni upravi in dnevno vodim postopke o konkretnih upravnih zadevah. V delu nameravam ugotoviti, kakšen je položaj stranke v upravnem postopku. Predstaviti in raziskati želim odnos med stranko in organom, ki sta poglavitna in nujna udeleženca upravnega postopka.

Postavljeno hipotezo: **»Položaj stranke v upravnem postopku ni enakovreden položaju upravnega organa, ki odloča v postopku, v katerem ima organ avtoritativen položaj«** nameravam potrditi oziroma ovreči na podlagi določil Zakona o splošnem upravnem postopku, v katerem so navedena pravila ravnanja organa, ki jih je potrebno v upravnem postopku upoštevati, ne glede na to, na katero upravno področje se nanaša. Trditve nameravam podkrepiti še s pogledom obeh akterjev (organa in stranke) na njuno razmerje, ki ga imata v upravnem postopku. Stališča organa bom predstavila na podlagi aktivnosti, ki jih izvaja Ministrstvo za javno upravo, ki med drugim opravlja tudi naloge na področju javne uprave in kadrov. Strankine poglede in stališča pa bom utemeljevala na podlagi ankete »barometra« zadovoljstva strank.

1.1 Namen in cilji diplomskega dela

Namen diplomskega dela je prikazati, kakšen je položaj stranke v upravnem postopku. Ugotoviti in raziskati nameravam odnos med zgoraj navedenima nujnima akterjema v upravnem postopku.

Cilj dela je ugotoviti, kakšen je položaj stranke v upravnem postopku v primerjavi s položajem upravnega organa, ki o konkretni strankini pravici, obveznosti oziroma pravni koristi vodi postopek in na koncu tudi odloča.

1.2 Struktura

V začetnem delu bom predstavila upravno pravno razmerje, opredelila pojem upravne zadeve ter podrobneje analizirala subjekte - akterje upravno pravnega razmerja. Podrobneje bom predstavila pravno pomembne lastnosti stranke in vrste strank ter proučila obveznosti in pravne koristi posameznih subjektov, ki imajo v postopku položaj stranke.

Obsežnejši del diplomskega dela bom namenila obravnavi, na kakšen način pristojni organ vodi postopek in odloča (priznava, odobrava, daje, dovoljuje, nalaga, zavrača, jemlje, zožuje) o konkretni strankini pravici, obveznosti oziroma pravni koristi. Seveda bom v tem delu vzporedno prikazala tudi, kakšen je položaj stranke, ki ga ima v upravnem postopku.

Predstavila bom tudi, na kakšen način poskuša Ministrstvo za javno upravo izboljšati položaj stranke v upravnem postopku oziroma narediti državno upravo čim bolj prijazno uporabnikom. Odziv stranke na aktivnosti ministrstva pa bom utemeljevala na podlagi ankete »barometra«, ki se na ravni države, ločeno za upravne enote in ostale organe, izvaja od maja 2006.

V zaključnem delu bom na osnovi vseh ugotovljenih dejstev in dokazov potrdila oziroma ovrgla svojo hipotezo.

1.3 Metodologija

Za proučevanje tematike bom uporabila različne raziskovalne metode družboslovnega raziskovanja. Izhajala bom iz analize vsebine in analize dokumentov ter interpretacije primarnih in sekundarnih virov ter uporabe sekundarne analize »barometra«. Pretežni del dela ne bo imel kakšnega posebnega raziskovalnega namena, temveč bo šlo bolj za opisno metodo, torej za opisovanje in povzemanje ugotovljenih dejstev, katerih namen je potrditi oziroma ovreči hipotezo.

2 UPRAVNO PRAVNO RAZMERJE

Splošni upravni postopek je pravno urejeno zaporedje dejanj, katerih cilj je oblikovati upravno pravno razmerje. To razmerje se od vseh drugih pravnih razmerij razlikuje po načinu svojega nastanka, saj nastane na podlagi enostranske in avtoritativno izjavljene volje zastopnika javnega interesa. V procesu nastopanja takega razmerja stranke niso enakopravne, saj zastopnik javnega interesa v tem procesu nastopa z voljo močnejšega. Glede na to je eden temeljnih ciljev splošnega upravnega postopka zavarovati šibkejšo stranko, to je tistega, ki v tem postopku uveljavlja svojo pravico ali varuje svojo pravno korist oziroma se mu nalaga določena obveznost. Upravni postopek je večino svojih procesnih institutov razvil s tem namenom, zato ga tudi uvrščamo v enega od temeljev sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave (Trpin 2004, 36- 37).

Upravni postopek mora biti oblikovan in izvajan tako, da se ne kršijo temeljne ustavne vrednote. Ena izmed teh je nedvomno človekovo dostojanstvo. Varovanje človekovega dostojanstva pomeni, da se mora posameznik (stranka) obravnavati kot subjekt, in ne kot objekt. Eden izmed temeljnih pogojev za to pa je, da posameznik lahko pove dejstva in okoliščine, ki so po njegovem mnenju pomembna za odločanje v konkretni upravni zadevi (Rakar 2006, 14).

2.1 Upravna zadeva

»V upravnem postopku se odloča v upravnih zadevah, zato se postavlja vprašanje, kaj zajema pojem upravne zadeve. S formalnega vidika je njena opredelitev relativno enostavna, tako, da upravna zadeva predstavlja odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava« (Trpin 2004, 39).

Pojem pravice je neposredno povezan s pojmom upravne zadeve, saj lahko pravico na abstraktni ravni opredelimo kot določen tipični interes, ki ga določa pravni red.

Te pravice je potrebno na konkretni ravni šele uveljaviti. Uveljavitev pa se dogaja v upravnem postopku, kjer organ zahtevo stranke presoja, ali slednja izpolnjuje pogoje za konkretno uveljavitev svoje pravice, pri čemer te pogoje določa materialno pravo.

Odloča se tudi o obveznostih posameznikov oziroma drugih oseb, tu je položaj podoben kot pri odločanju o pravicah, saj so tudi obveznosti v materialnem pravu določene samo abstraktno in jih je v posameznem primeru treba še konkretizirati.

V upravnem postopku se lahko odloča tudi o pravnih koristih posameznikov ali drugih oseb, ki pa niso katerekoli koristi. Tako ne zadostuje, da je korist dejanska, ampak mora biti določena s pravnimi predpisi in je tako opredeljena kot pravna korist (Trpin 2004, 39-41).

2.2 Obvezni subjekti upravno pravnega razmerja

2.2.1 Subjekti, ki odločajo v upravnem postopku

Na nivoju centralne oblasti so to upravni in drugi državni organi.

Upravni organi so organi državne uprave, kot jih določa Zakon o državni upravi. V prvi vrsti je to vlada kot najvišji organ državne uprave in ministrstva z vsemi svojimi organi v sestavi. Med upravne organe oziroma organe državne uprave sodijo še njeni teritorialni organi, to so upravne enote in izpostave posameznih ministrstev. Vsi ti organi odločajo v upravnem postopku, saj je odločanje v upravnih zadevah sistemska funkcija državne uprave.

V upravnem postopku odločajo tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki lahko odločajo v upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti.

Poleg navedenih pa v upravnem postopku odločajo še nosilci javnih pooblastil. Javno pooblastilo je ustavnopravni institut, ki ga ureja 121. člen Ustave Republike Slovenije, na zakonski ravni pa še 15. člen Zakona o državni upravi. Javno pooblastilo, s katerim nosilci izvajajo upravne naloge, se lahko podeli z zakonom ali na podlagi zakona, nosilci javnega pooblastila pa so lahko osebe javnega prava, posamezniki ali oseba

zasebnega prava. Tako pooblastilo pa pomeni prenos dela funkcije državne uprave na osebe, ki se strukturno ne vključujejo oziroma niso del državne uprave.

2.2.2 Stranka

Določitev pojma stranke je eno od poglobitvenih vprašanj postopka.

Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje pojem stranke v formalnem smislu s tem, ko določa, da je stranka v upravnem postopku lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katero zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Stranke so lahko tudi drugi (skupina oseb, itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Pravico udeleževati se postopka ima tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek, zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec) (ZUP, 42. čl.).

»Čeprav je takšna formalna določitev pojma stranke široka, pa nam ne daje jasne podobe, kdo je upravičen do uveljavljanja in varstva pravic v upravnem postopku, zato nam je potreben tudi materialni pojem stranke, ki ga deloma zasledimo v 1. členu Zakona o splošnem upravnem postopku« (Nemeš 1987, 49).

Iz te določbe izhaja, da so stranke v upravnem postopku vse tiste osebe, o katerih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih se odloča v upravnem postopku.

»Kdo je lahko nosilec določenih pravic, obveznosti ali pravnih koristi, pa je določeno z materialnimi predpisi, s katerimi so urejena posamezna upravna področja, zato je potrebno v vsakem primeru posebej presojati še na podlagi materialnih predpisov, kdo je lahko v konkretnem primeru stranka v postopku« (Nemeš 1987, 49-50).

»Sposobnost biti stranka pomeni sposobnost biti nosilec pravic in dolžnost, o katerih se odloča v upravnem postopku. Sposobnost biti stranka je sposobnost nastopati v vsakem, ne samo konkretnem upravnem postopku, in je tesno povezana s pravno sposobnostjo,

ki pomeni sposobnost biti nosilec pravic in dolžnosti po materialnem pravu« (Virant 2004, 181).

Po formalni opredelitvi pojma stranke v upravnem postopku ima stranka v postopku lahko različen pravni položaj, zato v zvezi s tem lahko delimo stranke v tri skupine:

- aktivna stranka, to je oseba, na zahtevo katere je začel postopek za uveljavitev kakšne njene pravice ali oprostitve oziroma zmanjšanje obveznosti, ki ji je bila naložena;
- pasivna stranka, to je oseba zoper katero teče postopek, ki se je začel po uradni dolžnosti ali na predlog aktivne stranke in ji je treba naložiti kakšno obveznost ali zmanjšati kakšno pravico;
- stranski udeleženec, to pa je oseba, ki vstopa v že začeti postopek in se udeleži postopka samo zaradi varstva svojih pravic ali pravnih koristi, vendar mora izkazati pravni interes oziroma prizadetost, ki mora biti neposredna in osebna.

Da lahko nekdo nastopa kot stranka v konkretnem upravnem postopku in sam opravlja vsa procesna dejanja v postopku, mora imeti naslednje pravno pomembne lastnosti:

- »pravno sposobnost, to je sposobnost biti stranka, kar pomeni imeti pravno sposobnost, ki jo fizična oseba pridobi z rojstvom, pravna oseba pa z vpisom v sodni register« (Štriker 2001, 26);
- procesno sposobnost, kar pomeni, da ima stranka opravilno ali poslovno sposobnost, da samostojno nastopa in opravlja dejanja v upravnem postopku;
- stvarno legitimacijo, to je imeti upravičenje ali pravno korist, ki je določena v materialnem predpisu.

»Procesna dejanja v upravnem postopku lahko opravlja le fizična oseba, ki je procesno sposobna« (Grafenauer in Cijan 2005, 50).

Stranko, ki nima procesne sposobnosti, zastopa njen zakoniti zastopnik, ki je določen z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakona.

Pravna oseba opravlja dejanja v postopku po zakonitem zastopniku, ki ga določa zakon oziroma splošni akt pravne oseba v skladu z zakonom (ZUP, 48. čl.).

»Za razliko od zakonitega zastopnika, ki je določen z zakonom, pooblaščenca, ki ga določi pooblastitelj s pooblastilom, postavi začasnega zastopnika organ, ki vodi postopek. Postavi se, kadar to zahteva nujnost zadeve ali interes stranke in so izpolnjeni pogoji za njegovo postavitve naloge pa opravlja začasno, to je tako dolgo, dokler so podani razlogi zato« (Grafenauer in Cijan 2005, 52).

»V upravnem postopku praviloma vsaka stranka nastopa sama, vendar pa Zakon o splošnem upravnem postopku v 52. členu dopušča možnost, da dvoje ali več strank skupaj nastopa v isti zadevi, če ni s posebnim predpisom določeno drugače. V takem primeru morajo stranke obvezno navesti, katera od njih bo nastopila kot njihov skupni predstavnik ali pa postaviti skupnega pooblaščenca« (Kavčič 2002, 14).

»Tudi tedaj, ko stranke imajo skupnega predstavnika oziroma pooblaščenca, oziroma jim je skupni predstavnik postavljen s sklepom organa, obdržijo vsaka stranka pravico samostojno vlagati pritožbo in uporabljati druga pravna sredstva. Če stranka nastopa v postopku tudi sama, mora procesna dejanja opravljati v rokih, ki tečejo za skupnega predstavnika« (Grafenauer in Cijan 2005, 54).

Torej razmerje med pooblastiteljem in pooblaščenecem temelji na medsebojnem dogovoru, ki dobi svoj pravni izraz v pooblastilu.

Pooblaščenec je lahko:

- vsak, kdor je poslovno popolnoma sposoben;
- odvetniška družba;
- fizična ali pravna oseba, ki je registrirana za opravljanje določene dejavnosti, ki je v neposredni zvezi s pravicami in obveznostmi, ki jih uveljavlja stranka.

Stranki je treba dovoliti, da pripelje v zadevah, za katere se zahteva strokovno poznavanje vprašanj v zvezi s predmetom postopka, opravilno sposobnega strokovnjaka, ki ji bo dajal pojasnila in nasvete (strokovni pomočnik), ki pa nima funkcije zastopanja stranke.

3 VLOGA ORGANA IN POLOŽAJ STRANK SKOZI UPRAVNI POSTOPEK

Na kakšen način pristojni organ odloča o konkretni strankini pravici, obveznosti oziroma koristi, bom predstavila skozi faze upravnega postopka. Pri tem bom sproti obravnavala temeljna načela, ki jim Zakon o splošnem upravnem postopku daje mnogostranski pomen in zato njihovo izvedbo ves čas implementira v posameznih določbah zakona.

»Po mnenju Nemeševe se večina načel prepleta skozi celotno materijo upravnega postopka in predstavlja smerokaz organom oziroma uradnim osebam kadar odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov« (Nemeš 1987, 9).

»Poseben pomen temeljnih načel je tudi v tem, da služijo kot interpretativna pravila, ki odločajo o tem, kako je treba rešiti posamezno vprašanje iz upravnega postopka, glede katerega obstaja dvom ob danih pozitivnih odločbah« (Vavpetič v Nemeš 1987, 9).

Z načeli se želi doseči dvoje temeljnih značilnosti upravnega postopka. To sta zakonitost in varstvo pravic in pravnih koristi strank in drugih udeležencev v postopku. Iz načel izhajajo pravice in dolžnosti organov v postopku, kakor tudi pravice in dolžnosti strank in drugih udeležencev v njem (Nemeš 1984a, 97).

Načelo zakonitosti je brez dvoma eno od najpomembnejših temeljnih načel upravnega postopka. Nanaša se na celotno postopanje organa pri vodenju upravnega postopka in na pravilno uporabo materialnega prava v konkretni zadevi.

Svoj temelj ima to načelo tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic (Rezolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A (III)), ki določa, da je pri izvajanju svojih pravic in svoboščin vsakdo podvržen takšnim omejitvam, ki so določene z zakonom, katerih ključni namen je zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravičnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi.

»To pomeni, da mora biti upravni akt formalno in materialno zakonit. Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in odločati o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpis (materialna zakonitost)« (Mužina 2004, 54).

»Načelo zakonitosti tako izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje. Zagotavlja enakost in pravno varnost občanov oziroma strank. Le-te ne smejo biti različno obravnavane zaradi različne hitrosti obravnavanja posameznih vlog ali celo zaradi zavlačevanje in zaradi nepravilne uporabe prava v postopku na prvi ali drugi stopnji odločanja« (Mužina 2004, 59).

3.1 Začetek postopka

Po prvem odstavku 125. člena Zakona o splošnem upravnem postopku se postopek lahko začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke.

Postopek se začne po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis in če pristojni upravni organ ugotovi ali zve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek (ZUP, 126. čl.).

Po določbi 127. člena se upravni postopek začne, ko pristojni organ v ta namen opravi kakršnokoli dejanje.

Na zahtevo stranke pa je upravni postopek uveden z dnem vložitve zahteve stranke, razen če gre za primer, ko lahko organ zahtevo zavrže, ker niso izpolnjeni pogoji za začetek postopka.

Eden od načinov za začetek postopka je tako vloga stranke.

Z vlogami so mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe (ZUP, 63. čl.).

Vloga stranke se lahko vloži:

- v pisni obliki (pisna vloga se praviloma izroči neposredno organu, pošlje po pošti, po elektronski poti ali preko osebe, ki opravlja posredovanje vlog kot svojo dejavnost);
- na predpisanem ali drugače pripravljenem obrazcu;
- ustno pri organu na zapisnik.

Vlada lahko z uredbo določi seznam vlog, ki se lahko vložijo tudi po telefonu ali po elektronski poti brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom, in način identifikacije strank v teh primerih.

Vloga se izroči organu, ki je pristojen za sprejem, vloži se lahko vsak delavnik med poslovnim časom, po elektronski poti pa ves čas.

Obravnavano materijo ureja tudi Uredba o upravnem poslovanju. Ta uredba ureja upravno poslovanje, ki obsega delovni in poslovni čas ter uradne ure, uporabo prostorov in opreme, upravljanje dokumentarnega gradiva, komunikacijo s strankami in drugimi javnostmi, izvajanje uradnih dejanj, poslovanje v jezikih narodnih skupnosti in nadzor nad izvajanjem te uredbe.

Organ, ki je pristojen za sprejem vloge oziroma ustnega sporočila, je dolžan sprejeti vlogo v fizični obliki, ki se mu izroči, oziroma vzeti ustno sporočilo na zapisnik oziroma predpisan ali drugače pripravljen obrazec in pri tem ugotoviti istovetnost vložnika, razen v primerih, ko je vložnik uradni osebi osebno znan (ZUP, 65. čl.).

65. člen Zakona o splošnem upravnem postopku tudi določa, da organ ni pristojen za sprejem vloge v fizični obliki, za sprejem vloge na zapisnik oziroma na predpisan ali drugače pripravljen obrazec, uradna oseba na to opozori vložnika in ga napoti k pristojnemu organu. Če vložnik kljub temu zahteva, da se njegova vloga ali ustno sporočilo sprejme, je uradna oseba dolžna to storiti. Tako vlogo organ s sklepom zavrže zaradi nepristojnosti.

Vloga mora biti razumljiva in mora obsegati vse, kar je treba, da se lahko obravnava. Če vloga ni popolna ali je nerazumljiva, je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Organ, ki

sprejme tako vlogo, mora v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti vložniku rok, v katerem jih mora popraviti. Zahtevo za odpravo pomanjkljivosti se v obliki dopisa pošlje ali izroči vložniku, če je podal vlogo neposredno pri organu.

»Pristojni organ najprej preizkusi zahtevo ter jo, če ugotovi, da po veljavnih predpisih niso izpolnjeni pogoji za začetek postopka, s sklepom zavrže« (Grafenauer in Cijan, 1984, 104).

Potem, ko je postopek uveden, lahko stranka do izdaje odločbe na prvi stopnji razširi ali spremeni postavljeni zahtevek, ne glede na to, ali ima razširjeni oziroma spremenjeni zahtevek isto pravno podlago ali ne, če se tak zahtevek opira na iste bistvene sestavine dejanskega stanja in, če je organ pristojen za njegovo reševanje. Če je v postopku udeležena stranka z nasprotnim interesom, mora biti o spremembi zahtevka takoj obveščena (ZUP, 133. čl.).

Stranka lahko delno ali v celoti umakne svojo zahtevo vsak čas med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času, ko teče pritožbeni rok, in med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe (ZUP, 134. čl.).

3.2 Ugotovitveni postopek in sodelovanje stranke

Potem ko je postopek uveden, se vodi ugotovitveni postopek, katerega namen je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev v upravni zadevi, in strankam omogočiti uveljavitev in zavarovanje njihovih pravic in pravnih koristi.

Dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, se lahko ugotavljajo:

- po skrajšanem postopku ali pa
- po posebnem ugotovitvenem postopku.

»Razlika med tema dvema postopkoma je le v tem, da pri skrajšanem postopku ni potrebno opraviti nobenih posebnih dejanj zaradi ugotovitve dejanskega stanja, ker so na primer dejstva splošno znana ali organu znana, zato lahko organ odloči takoj, pri

posebnem ugotovitvenem postopku pa so zaradi ugotovitve materialne pravice taka posebna dejanja potrebna« (Nemeš 1987, 103).

»Ugotovitveni postopek je potreben v obeh primerih, naj gre za odločanje po skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku, kajti dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, je treba ugotoviti« (Nemeš 1987, 103).

V ugotovitvenem postopku pride še posebej do izraza načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke.

»**Načelo materialne resnice** obvezuje organ, da pri ugotavljanju dejstev išče dejansko nedvoumno resnično stanje stvari, na katerega bo uporabil materialni predpis. Predpis namreč določa dejstva in okoliščine, ki morajo biti podane, da bi stranka lahko uveljavila pravico ali pravno korist, oziroma, da bi ji organ lahko določil obveznost« (Jerovšek 2004, 80-81).

»Stanje stvari mora organ ugotoviti z največjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo. Do gotovosti se organ dokoplje z izvajanjem dokazov v ugotovitvenem in dokaznem postopku (164. člen ZUP in nadaljnji) ali na podlagi splošno znanih ali organu znanih (strokovnih) dejstev« (Pličanič 2004, 82).

»Pri iskanju materialne resnice velja preiskovalno načelo (inkvizicijska maksima) kar pomeni, da je uradna oseba zadolžena za zbiranje dokazov oziroma dejstev, potrebnih za odločitev in ni vezana na predloge strank« (Pličanič 2004, 82).

Uradna oseba sama odreja okoliščine, ki jih je potrebno dokazovati (Sodba VS RS, št U 1377/93-6).

»Nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje, torej stanje, ki ne temelji na materialni resnici, je eden od treh najpomembnejših izpodbojnih razlogov za pritožbo (ZUP, 237. čl.), za uporabo izrednih pravnih sredstev (ZUP, 260. in 274. čl.) in kasneje po dokončnosti upravnega akta za tožbo v postopku sodnega varstva (ZUP, 25. čl.)« (Jerovšek 2004, 85).

Načelo zaslišanja stranke ima svoj temelj v 1. členu Ustave Republike Slovenije, ki govori o demokratični državi, kar pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katerokoli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebnopravnem področju. Pravica do zaslišanja je tudi ustavna pravica, ki izhaja iz 22. člena Ustave Republike Slovenije o enakem varstvu pravic (Odločba US RS, št. Up-147/96).

Odraž teh ustavnih načel je možnost stranke, da se izjavi o vseh pravno relevantnih dejstvih pred odločitvijo in tako nadzira delovanje organa v postopku.

»Načelo zaslišanja stranke daje stranki tri temeljne pravice:

- pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka;
- pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter
- pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka« (Jerovšek 2004, 86).

Pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba (ZUP, 146. čl.).

Organ mora stranko pozvati na zaslišanje oziroma k izjavi, ne da bi stranka sama to zahtevala. Nepravilno vabljenje pomeni kršitev tega načela, če se zaradi tega stranka ni mogla udeležiti zaslišanja in se ni mogla izjaviti o vseh dejstvih (Sodba VS RS, št. U 442/93).

»Organ, ki vodi postopek, ima pravico povabiti tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna, če prebiva na njegovem območju. Izjemoma se lahko povabi na ustno obravnavo tudi nekdo, ki prebiva izven območja organa, ki vodi postopek, če s tem postopek pospeši ali olajša oziroma, če je njegova navzočnost nujno potrebna« (Grafenauer in Cijan 2005, 73).

V tretjem odstavku 70. člena Zakona o splošnem upravnem postopku je določeno splošno temeljno pravilo glede oblike vabila. Vabi se s pisnim vabilom, če ni s posebnimi predpisi določen drugačen način.

»Vabljenega je treba posebej opozoriti na to, kaj zakon zahteva od njega, če v vabilu določen čas ne bo mogel priti na v vabilu določen kraj, kakor tudi kakšne posledice (zlasti sankcije) predvideva zakon v primeru, če se vabilu ne bo odzval« (Horvat 2004, 263-264).

Pravici organa, da vabi udeleženca, na drugi strani ustreza dolžnost vabljenega, da se vabilu odzove. Praviloma bo odziv izpolnitev pričakovanja organa, da na v vabilu določen kraj in ob določenem času osebno pride ali pa pride njegov pooblaščenec, če mu je organ dal to možnost izbire.

»Če povabljeni zaradi bolezni ali iz kakšnega drugega opravičenega vzroka ne more priti, mora to takoj po sprejemu vabila sporočiti organu, ki mu je vabilo poslal, če nastane vzrok pozneje, pa takoj, ko zanj zve« (Grafenauer in Cijan 2005, 73-74).

»Za ne spoštovanje določb o odzivu na vabilo zakon določa sankcije. To so ukrep privedbe, denarna kazen in plačilo stroškov zaradi izostanka. Sankcije so vezane na izpolnitev treh pogojev: pravilno vročeno vabilo, neopravičen izostanek in v vabilu izrecno opozorilo na sankcije, ki se bodo uporabile, če se vabljeni ne bo odzval vabilu« (Horvat 2005, 268).

Če se stranka zaslišanja kljub vabilu ne udeleži, tega dejstva ni mogoče uporabiti v njeno škodo, razen če so podani razlogi za ustavitev postopka po tretjem odstavku 161. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki določa, da če k ustni obravnavi ne pride stranka, ki je bil na njeno zahtevo začel postopek, čeprav je bila v redu povabljena, pa se da iz celotnega stanja zadeve domnevati, da je predlog umaknila, organ ustavi postopek. Če se ne more domnevati, da je stranka umaknila predlog, ali če je v javnem interesu potrebno, da se postopek nadaljuje po uradni dolžnosti, opravi uradna oseba glede na okoliščine primera obravnavo brez te stranke ali pa jo preloži.

Če je obravnava po zakonu obvezna, se načelo zaslišanja izvede na obravnavi. Toda načelo zaslišanja ni kršeno, če je bilo stranki omogočeno izreči se o ugotovitvah in ponujenih dokazih drugih udeležencev na obravnavi, vendar je dala pripombe v pisni obliki.

»Načelo zaslišanja stranke pa je kršeno v primeru, da se stranke ne bi povabilo na razpisano obravnavo v postopku z nasprotnimi strankami in bi ji ne bila dana možnost, da se izjavi pisno po obravnavi, ker bi bilo s tem kršeno načelo kontradiktornosti obravnave« (Jerovšek 2004, 87).

V tretjem odstavku 146. člena Zakona o splošnem upravnem postopku je določeno, da mora uradna oseba, ki vodi postopek, stranki na ustni obravnavi ali izven ustne obravnave pisno oziroma ustno na zapisnik omogočiti:

- da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, navedenih v ugotovitvenem postopku;
- da se izreče o predlogih in ponujenih dokazih;
- da sodeluje pri izvedbi dokazov;
- da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem;
- da se seznanj z uspehom dokazovanja in se o tem izreče.

Zapisnik se sestavi o vseh pomembnih dejanjih v upravnem postopku, obvezno pa se sestavi:

- o ustni obravnavi;
- o ustnih izjavah stranke ali drugih oseb;
- o drugih pomembnejših dejanjih v postopku (na primer ogledu, poravnavi, zaslišanju prič itd...).

»Zakon določa osnovne podatke, ki jih mora vsebovati vsak zapisnik. Na njihovi podlagi je mogoče preveriti tudi, ali so bile spoštovane osnovne določbe zakona glede pristojnosti, upravne zadeve, pooblastila uradne osebe, stranke in njenega zastopanja ter časovna in krajevna opredelitev dejanja« (Horvat 2005, 273).

Uradni zaznamek pa lahko uradna oseba napiše o uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek.

Zakon o splošnem upravnem postopku v 82. členu določa, da imajo stranke pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki. Pregledovanje, prepisovanje in preslikovanje dokumentov nadzoruje določena uradna oseba ali pa to poteka v informacijskem

sistemu organa ali v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje, v katerem stranka svojo istovetnost dokaže s svojim kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis.

To pravico ima tudi vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist.

Stranka, prizadeti državni organ in vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist, imajo pravico zahtevati obvestila o poteku postopka. Stranke imajo pravico v informacijskem sistemu za obveščanje in vročanje spremljati potek postopka.

Tu omenimo še načelo **varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi**. Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom (ZUP, 7. čl.).

Varstvo koristi stranke od uradne osebe zahteva, da v postopku opozori drugo osebo oziroma nasprotno stranko na njene pravice, če jih stranka uveljavlja v njeno škodo. Zakon o splošnem upravnem postopku to opozorilo ali prepoved določa na več mestih, in sicer:

- v drugem odstavku 134. člena, v katerem je določeno, da v primeru če stranka uveljavlja svoj zahtevek nasproti drugi stranki, lahko umakne zahtevek do ustne obravnave, na ustni obravnavi pa le, če stranka z nasprotnim interesom še ni začela obravnavati glavne zadeve. Če pa jo je že začela obravnavati, ga lahko umakne le, če v to privoli stranka z nasprotnim interesom, ki se mora o tem izreči v osmih dneh. Če se v osmih dneh ne izreče, se šteje, da je v umik privolila;
- v drugem odstavku 137. člena, v katerem je določeno, da mora biti poravnava vselej jasna in določna in ne sme biti v škodo javnih koristi, javni morali ali pravni koristi drugih. Uradna oseba, ki vodi postopek, mora paziti na to po uradni dolžnosti. Če se ugotovi, da bi bila poravnava v škodo javnih koristi, javni morali ali pravni koristi drugih, organ, ki vodi postopek, ne privoli v sklenitev poravnave in izda o tem poseben sklep;
- v tretjem odstavku 142. člena, v katerem, je določeno, da se o zahtevi za vstop v postopek nemudoma obvesti ostale stranke. Vsaka stranka lahko oporeka osebi pravico do vstopa v postopek. Uradna oseba lahko razpiše posebno obravnavo, na kateri se obravnava zahteva za vstop v postopek.

»Nadalje načelo obvezuje uradno osebo, da v primeru, ko v zvezi s podanim dejanskim stanjem zve ali sodi, da ima oseba ali stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne materialne pravice, da jo na to opozori« (Jerovšek 2004, 75).

Omenjena obveznost organa se prepleta z **načelom o pomoči neuki stranki** iz četrtega odstavka 7. člena.

»Pomembna dolžnost uradne osebe, ki vodi postopek, je tudi, da opozori stranko, kakšne posledice lahko nastanejo, če stranka določenih dejanj ne bo opravila, in prav tako, če jih bo opravila, ali jih bo opravila po določenem roku« (Jerovšek 2004, 78).

Dolžnost organa je, da zagotovi učinkovito varstvo pravic občanov in učinkovito varstvo javnih koristi in v ta namen omogoči strankam, da uveljavljajo svoje pravice in pravne koristi, kakor tudi da zavarujejo vse svoje interese.

Med opozorili stranki so pomembna tista, ki se nanašajo na položaj stranke v postopku in na procesno varstvo, ki ga uživa zlasti:

- *na pravico biti zaslišana v postopku (ZUP, 9. čl.);*
- *na pravice spremljati potek postopka po tolmaču, če ne zna jezika, v katerem teče postopek (ZUP, 62. čl.);*
- *da naj prinese na obravnavo pisna in druga dokazila (ZUP, 71. čl.);*
- *da lahko pripelje priče, na katere se namerava sklicevati (ZUP, 71. čl.);*
- *na posledice, če se vabilu ne bo odzvala oziroma, če ne bo opravičila svojega izostanka (ZUP, 71. čl.);*
- *na pravice do povrnitve stroškov, ki jih je imela v postopku (ZUP, 116. čl.);*
- *na pravice, da lahko prosi za oprostitev plačila stroškov (ZUP, 119. čl.);*
- *na možnost, da poda pisno izjavo, če njena navzočnost na obravnavi ni nujna (ZUP, 141. čl.);*
- *na to, da je nova stranka podala zahtevek za vstop v postopek (ZUP, 142. čl.);*
- *da ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in dajati potrebne podatke (ZUP, 146. čl.);*
- *na posledice, če ne bo zahtevala uvedbe postopka za rešitev predhodnega vprašanja (ZUP, 151. čl.);*

- *na pravico, da je v odločbi - pouku o pravnem sredstvu poučena o tem, s kakšim pravnim sredstvom lahko izpodbija izdano odločbo (ZUP, 215. čl.) (Jerovšek 2004, 76-77).*

Eno ključnih procesnih dejanj postopka je tudi vročanje, saj mora biti stranka seznanjena s potekom postopka in z odločitvijo organa.

Seznanitev s potekom in zaključkom postopka je nujen element komunikacije med upravnim organom in drugimi udeleženci v postopku, ki se praviloma zagotovi z vročitvijo dokumentov naslovniku, torej tistemu, ki ga upravni akt zadeva.

»Preko instituta vročanja se zagotavlja tako pravica do sodelovanja v postopku kot tudi pravica do pravnega sredstva. Dokler odločba ni vročena stranki, tudi ne more postati izvršljiva. S samo vročitvijo dokumenta se naslovnik seznanja z vsebino tega dokumenta in s tem s potekom postopka, vročitev pa hkrati običajno predstavlja trenutek začetka teka roka za pravno sredstvo« (Vesel 2004, 290).

»S trenutkom vročitve dokumenta stranki pa nastanejo pravne posledice, ki se na eni strani kažejo v začetku teka rokov za možnost uporabe pravnega sredstva oziroma uveljavljanja pravice do sodnega varstva, na drugi strani pa so s trenutkom vročitve tako stranke postopka kot tudi organ vezani na odločitev organ, ki se lahko spremeni le v okviru rednih in izrednih pravnih sredstev oziroma upravnega spora« (Vesel 2004, 291).

Kot vidimo, so vsa dejanja v postopku vezana na določene oziroma predpisane roke.

»Institucijo rokov mora, tako kot upravni organi, spoštovati tudi stranka, saj ima lahko zamuda roka, v katerem bi stranka morala opraviti določeno dejanje postopka, za stranko negativne pravne posledice« (Vesel 2004, 346).

Zakon o splošnem upravnem postopku z določbo, da se stranki, ki je iz opravičenih vzrokov zamudila rok ali narok ali kakšno drugo dejanje postopka in ga zaradi tega ne more več opraviti, na njen predlog dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ne opredeljuje pa, katera so tista dejanja postopka, zaradi zamude katerih se lahko dovoli vrnitev v prejšnje stanje.

Vrnimo se k ugotovitvenemu postopku, ki v 138. členu Zakona o splošnem upravnem postopku določa, da je pred izdajo odločbe treba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne, in strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. To se lahko opravi v skrajšanem postopku ali pa v posebnem ugotovitvenem postopku.

Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih pomembnih za izdajo odločbe, tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena. Uradna oseba, ki vodi postopek, odredi po uradni dolžnosti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve (ZUP, 139. čl.).

»Potek ugotovitvenega postopka in dokazovanje torej določa uradna oseba, ki vodi postopek, glede na okoliščine konkretnega primera – tako določa: katera dejanja (ogled, zaslišanje priče, dokaz z izvedencem ...) se opravijo in v kakšnem vrstnem redu in kdaj« (Grafenauer in Cijan 2005, 111).

Zakon o splošnem upravnem postopku vsebuje tudi posebne določbe, ki opredeljujejo »obveznosti« stranke. Določa, da mora stranka dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno. Če ne gre za splošno znana dejstva, mora za svoje navedbe predlagati dokaze in jih, če je mogoče, predložiti. Če stranka sama tega ne stori, zahteva to od nje uradna oseba, ki vodi postopek. Od stranke se ne zahteva, naj preskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje preskrbi organ, ki vodi postopek, in tudi ne, naj predloži taka potrdila, ki jih organi niso dolžni izdajati. Če stranka v določenem roku ne predloži dokazov, organ samo zaradi tega ne sme zavreči zahteve, temveč mora postopek nadaljevati.

»Stranka je v skladu z načeli materialne resnice (ZUP, 8. čl.) in ekonomičnosti (ZUP, 14. čl.) dolžna že v vlogi oziroma čimprej v postopku dejstva in okoliščine, ki zadevajo uveljavljanje njene pravice oziroma pravne koristi, navesti čim bolj natančno in vezano na predmet postopka (določno). Navedbe morajo biti resnične po najboljši strankini vesti v skladu s temeljnim **načelom dolžnost govoriti resnico**« (Kovač 2004, 423).

To načelo je opredeljeno v 11. členu Zakona o splošnem upravnem postopku in določa, da morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane po Zakonu o splošnem upravnem postopku in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek. Ne spoštovanje tega določila se lahko sankcionira z obnovo postopka, kot je določeno v 5. točki 260. člena, oziroma ničnostjo, kot določa 5. točka prvega odstavka 279. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

»Načelo dolžnost govoriti resnico se od ostalih načel razlikuje po tem, da zavezuje samo stranko, da pred organom govori resnico in pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane s splošnimi in posebnimi upravnimi postopki« (Jerovšek 2004, 98).

Dolžnost uradne osebe, ki vodi postopek, je, da si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba glede dejstev, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila.

Če uradne evidence ne vodi organ, ki je pristojen za odločanje, je dolžan od pristojnega organa podatke zahtevati takoj oziroma najkasneje v roku treh delovnih dni po vložitvi vloge. Zaprošeni organ je dolžan te podatke brezplačno posredovati takoj oziroma najkasneje v roku 15 dni, če ni v predpisu, ki ureja uradno evidenco, drugače določeno (ZUP, 139. čl.).

139. člen Zakona o splošnem upravnem postopku tudi določa, da uradna oseba lahko pridobiva za potrebe ugotavljanja dejanskega stanja osebne podatke iz uradnih evidenc o stranki, ki je vložila zahtevo za uvedbo postopka, razen če je stranka pridobitev teh podatkov izrecno prepovedala. Podatke, ki štejejo za davčno tajnost ali se nanašajo na rasno in drugo poreklo, politična, verska in druga prepričanja, pripadnost sindikatu, spolno vedenje, kazenske obsodbe ter zdravstvene podatke, si lahko uradna oseba v skladu s prejšnjim odstavkom priskrbi le, če tako določa zakon, ali na podlagi izrecne pisne privolitve stranke oziroma druge osebe, na katero se ti podatki nanašajo.

»Navedene zakonske določbe se štejejo za zadostno zakonsko podlago za pridobivanje osebnih podatkov v smislu zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov, ne glede na to, ali

posebni materialni zakoni za posebne vrste upravnih postopkov vsebujejo takšno podlago« (Grafenauer in Cijan 2005, 112).

Način pridobivanja podatkov o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ureja Uredba o upravnem poslovanju.

Zakon o splošnem upravnem postopku v 44. členu določa, da mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba.

To pomeni, da mora organ že pred začetkom ugotovitvenega postopka povabiti k udeležbi v postopku osebe, za katere ugotovi, da imajo pravni interes za udeležbo v postopku. Če organ ne more ugotoviti, katere osebe imajo pravni interes za udeležbo v postopku, povabi k udeležbi v postopku z javnim naznanilom, ki ga objavi na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava, lahko pa tudi na drug krajevno običajen način. V vabilu k udeležbi organ navede rok, v katerem je mogoče priglasiti udeležbo v postopku. Rok ne sme biti krajši od osem dni.

Po 142. členu Zakona o splošnem upravnem postopku lahko vstop v postopek med postopkom zahteva tudi nekdo, ki doslej ni bil stranka, in zahteva, da se mu prizna lastnost stranke. Uradna oseba, ki vodi postopek, preizkusi, ali ima pravico biti stranka, in o tem izda pisni sklep. Oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, mora v svoji vlogi določno navesti, v čem je njen pravni interes, in, če je mogoče, predložiti dokaze. Oseba lahko zahteva vstop v postopek kot stranka kadarkoli med postopkom. O zahtevi za vstop v postopek se nemudoma obvesti ostale stranke.

Če oseba, ki je vložila zahtevo, zahtevi priloži pisno izjavo osebe, ki ima pravni interes za udeležbo v postopku, iz katere jasno in nedvoumno izhaja, da ta oseba v zadevi nima nasprotujočega interesa, organu ni treba vabiti te osebe k udeležbi v postopku. Takšna oseba lahko zahteva udeležbo do konca postopka na prvi stopnji v skladu s 142. členom Zakona o splošnem upravnem postopku.

Če oseba, ki je bila pravilno vabljen k stranski udeležbi in opozorjena na posledice, do izdaje odločbe na prvi stopnji ni pravilno priglasila stranske udeležbe, ne more uveljavljati pravnih sredstev zoper odločbo.

Oseba, ki zatrjuje, da ji ni bila dana možnost udeležbe v postopku, čeprav je imela to pravico, se na njeno zahtevo vroči odločba, če zahteva vročitev v 30 dneh od dneva, ko je izvedela za izdajo odločbe (ZUP, 143. čl.).

Stranka ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (ZUP, 146. čl.).

»Pravica udeleževati se postopka, tako aktivno kot v obrambi, je izraz temeljnega načela zaslišanja stranke (ZUP, 9. čl.), saj je poznavanje mnenja druge strani (audi alteram partem) tudi v upravnem postopku ključno za končno pravilno odločitev« (Kovač 2004, 444).

Na podlagi zaslišanja stranke ima stranka pravico:

- dajati podatke in izjaviti se (ZUP, 140. in 141. čl.);
- zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (ZUP, 138. in 146. čl.);
- navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari, in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (ZUP, 146. čl.);
- dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (ZUP, 146. čl.);
- udeleževati se postopka (ZUP, 146. in 237. čl.);
- dajati pripombe k delu na obravnavi (ZUP, 162. čl.);
- ustno na zapisnik vložiti pritožbo (ZUP, 4. odstavek 9. in 238. čl.).

Zakon o splošnem upravnem postopku uradni osebi, ki vodi postopek, nalaga, da stranki omogoči tudi kontradiktorno obravnavo s tem:

- da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku (ZUP, 146. čl.);
- da se izreče o predlogih in ponujenih dokazih (ZUP, 146. čl.);
- da sodeluje pri izvedbi dokazov (ZUP, 146. čl.);
- da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem (ZUP, 146. čl. v povezavi s 7. čl.);
- da se seznaní z uspehom dokazovanja ter s tem izjavi (ZUP, 146. čl.);

- da se osebam, ki se vabijo na ustno obravnavo, da dovolj časa, da se pripravijo nanjo, da pridejo na obravnavo pravočasno in brez nepotrebnih stroškov (ZUP, 157. čl.);
- da se jih pravočasno (z razpisom obravnave) da na vpogled načrte, spise in druge predmete v primeru, ko je za obravnavanje na ustni obravnavi potrebno, da stranke te spise, načrte in druge predmete poznajo (ZUP, 158. čl.);
- da se jo po potrebi opozori na njene pravice v postopku in na pravne posledice njenih dejanj ali opustitev (ZUP, 162. čl.) (Jerovšek 2004, 87- 88).

Stranka lahko vse, kar sodi v okvir načela zaslišanja, izvaja ves čas postopka, tako na prvi stopnji – v ugotovitvenem in dokaznem postopku, na drugi stopnji in v obnovi postopka. Drugi odstavek 146. člena Zakona o splošnem upravnem postopku pri tem določa omejitve v skladu z načelom ekonomičnosti, da naj bi stranka dejstva navajala do ustne obravnave, tako na njej kot izven nje, kasneje pa tako, da opraviči, zakaj ni tega storila že prej (Kovač 2004, 445).

Uradna oseba je dolžna stranki zagotoviti možnost sodelovanja, stranka pa praviloma ni dolžna sodelovati. Zakon o splošnem upravnem postopku tako pasivnost stranke sankcionira v dveh določbah, in sicer:

- v tretjem odstavku 151. člena v zvezi z napotitvijo stranke na sprožitev postopka za rešitev predhodnega vprašanja in
- domneve umika zahtevka aktivne stranke ob neopravičenem izostanku z ustne obravnave po tretjem odstavku 161. člena.

»Če stranki sodelovanje v postopku ni omogočeno, zlasti možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe, gre za bistveno kršitev pravil postopka, ki je samostojen pritožbeni razlog in na katera pazi v primeru pritožbe iz drugih razlogov drugostopenjski organ po uradni dolžnosti (ZUP, 3. točka drugega odstavka 237. čl. in drugi odstavek 247. čl.)« (Kovač 2004, 446).

»Upravni organ mora pritegnitev strank k sodelovanju zato ne samo izvesti, temveč tudi dokumentirati v zapisnikih o procesnih dejanjih oz. izjavah strank, ki jih v tem delu prav tako povzamejo v obrazložitvi odločbe (prvi odstavek 214. člena ZUP). Izvajanje

146. člena ZUP mora biti iz dokumentov v zadevi jasno razvidno, da se zagotovi formalna zakonitost postopka in končne odločbe« (Kovač 2004, 446).

Osrednji dogodek oziroma procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava, ki ima dva poglobljena namena:

- strankam se omogoči podajanje izjav in predlogov oziroma njihovo izpodbijanje;
- uradni osebi se omogoči zbiranje in tehtanje za odločitev potrebnih dejstev.

Uradna oseba lahko po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo vselej, kadar je to koristno za razjasnitev stvari. Obvezen pa je razpis v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence.

Organ, ki vodi postopek, mora ukreniti vse potrebno, da se ustna obravnava opravi brez zavlačevanja in, če je mogoče brez prekinitve in preložitve.

Tistim, ki so povabljeni na ustno obravnavo, je treba pustiti zadosti časa, da se lahko pripravijo za obravnavo in da lahko pravočasno in brez izrednih stroškov pridejo k obravnavi (ZUP, 157. čl.).

Če navzoča stranka kljub opozorilu na posledice ne poda pripomb k delu na obravnavi, se šteje, da pripomb nima. Če pa ji poda pozneje organ tako pripombo, jo organ vendarle upošteva, kadar utegne pripomba vplivati na rešitev zadeve in ni bila podana po obravnavi z namenom, da bi se postopek zavlačeval. Če pa stranka, ki je bila povabljena z javnim naznanilom, k obravnavi ne pride in poda pripombe k delu na obravnavi šele po obravnavi, se njene pripombe upoštevajo le ob pogoju, da bi vplivale na rešitev zadeve.

Namen ustne obravnave je ugotoviti to, kar je predmet ugotovitvenega postopka.

3.3 Dokazovanje

Sestavni del ugotovitvenega postopka je dokazovanje zatrjevanih dejstev in ugotovljenih okoliščin, ki so po materialnih predpisih relevantne za odločitev.

Ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, odloča uradna oseba, ki vodi postopek, glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev o zadevi. Dokazovati ni treba dejstev, ki so splošno znana. Dokazovati tudi ni treba dejstev, katerih obstoj zakon domneva, pač pa je dovoljeno dokazovati, da ne obstajajo, če ni z zakonom drugače določeno (ZUP, 165. čl.).

»Čeprav gre za splošno znano dejstvo, se mora stranki dati možnost, da se izjavi o njem, če bi to dejstvo vplivalo na odločitev, ki bi bila za stranko negativna« (Majstorović v Kovač 2004, 486).

»Iz dokazovanja so poleg splošnih znanih dejstev izvzete pravne domneve, ki se lahko izpodbijajo (praesumptio iuris), in pravne fikcije (ne izpodbojne domneve, praesumptio iuris et de iure). Te določajo tako področni zakoni kot že sam Zakon o splošnem upravnem postopku« (Kovač 2004, 486).

Za dokazni postopek je značilna uporaba temeljnega načela **proste presoje dokazov** (ZUP, 10. čl.), ki določa, da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.

»Presoja dokazov ne sme biti nikdar samovoljno – arbitrarna in tudi ne formalistična, s sklicevanjem na določene dokaze in dokazno gradivo brez navajanja vsebinskih okoliščin, ki potrjujejo določeno stanje stvari« (Jerovšek 2004, 93).

»Presoja dokazov, ki jo je potrebno izvesti dosledno, se konča, ko uradna oseba pride do notranjega prepričanja o objektivni stvarnosti stanja upravne zadeve, o kateri se odloča« (Jerovšek 2004, 98).

V zvezi s podajanjem predlogov za izvedbo dokazov in potrjevanja oz. izpodbijanja izida dokazovanja je treba upoštevati tudi načelo zaslišanja stranke (ZUP, 9. čl.) in načelo ekonomičnosti postopka (ZUP, 14. čl.).

Načelo zaslišanja stranke zagotavlja eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se daje stranki možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov tako, da ima pregled nad potekom postopka in da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni in dokazni postopek, ko s svojimi izjavami pobija izjave drugih, oziroma ko lahko uradni osebi predlaga, naj izvede še druga ugotovitvena dejanja, kakor tudi v tem, da s svojo navzočnostjo pomembno vpliva na objektivnost uradne oseba in vse udeležence v postopku (Jerovšek 2004, 91).

V skladu z **načelom ekonomičnost** pa je postopek potrebno voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se poskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (ZUP, 14. čl.).

To načelo pomeni dolžnost upravnega organa, da med več možnimi načini dela uporabi tistega, ki je hitrejši in povzroča manjše stroške, manjšo zamudo časa za udeležence in izvaja le tista dokazila, ki so potrebna, za kar ima celo možnost prisile (glede prič in analogno izvedencev oziroma glede predložitve listin).

»Namen in cilj dokazovanja je prepričati uradno osebo pristojnega organa o resničnosti relevantnih dejstev in okoliščin« (Androjna 1992, 151).

Uradna oseba na podlagi zbranih dejstev presoja, kaj je sporno in kaj je treba dokazovati ter kako.

Stranke lahko predlagajo izvedbo konkretnih dokaznih sredstev oziroma podajajo mnenja o predlogih drugih. V skladu s prvim in drugim odstavkom 140. člena Zakona o splošnem upravnem postopku mora dejstva dokazati tisti, ki jih zatrjuje.

»Ni vedno zahteva zakona, da bi morala biti dejstva ugotovljena in dokazana s stopnjo gotovosti, temveč izjemoma zadošča verjetnost (ZUP, 8. čl.). V teh primerih ne bi bilo ekonomično in bi zavlačevalo uveljavljanje pravic strank, če bi se postopek dokazovanja izpeljeval kot sicer« (Kovač 2004, 487-488).

Teorija loči neposredne in posredne dokaze; prve pridobi uradna oseba z neposrednim zaznavanjem (tipično pri ogledu), druge prek posrednikov (prič, izvedencev, strank, listin). V slednjem primeru se ugotavlja obstoj nekega drugega dejstva, ki ni sestavni del dejanskega stanja v upravni zadevi, in šele iz tega ugotovljenega drugega dejstva uradna oseba sklepa na obstoj tistega dejstva, ki je pomembno za odločitev v upravni zadevi, zato je posredni dokaz pri svojem bistvu posebna dokazna metoda in ne posebna vrsta dokaza (Androjna 1992, 153).

164. člen Zakona o splošnem upravnem postopku določa, da se kot dokaz lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, potrdila, priče, izjave strank, izvedence in ogleda.

1. Listine

Listina je dokument, ki ga v predpisani obliki izda državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil v mejah svoje pristojnosti. Dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa. Enako moč imajo tudi druge listine, ki so po posebnih predpisih izenačene z javnimi listinami.

Poznamo dve veliki skupini listin: javne in zasebne.

Praviloma bo dokazna vrednost listine nesporna, če bo predložena v izvorniku, mikrofilmski kopiji listine ali reprodukciji te kopije ali v overjenem prepisu, lahko pa jo predloži tudi v navedenem prepisu ali kot mikrofilmsko kopijo, elektronsko kopijo ali fotokopijo oziroma reprodukcijo te kopije.

Listine, ki so dokaz, predložijo stranke ali pa jih preskrbi organ, ki vodi postopek.

Uradna oseba lahko od stranke, ki se sklicuje na kakšno listino, zahteva, naj jo predloži, če jo ima ali če jo lahko dobi. Če ima listino stranka z nasprotnim interesom, pa jo ne sme prostovoljno predložiti ali pokazati, uradna oseba od nje zahteva, naj jo predloži ali pokaže na obravnavi, da bi se mogle druge stranke o njej izjaviti. Če stranka, od katere je bilo zahtevano, naj predloži oziroma pokaže listino, tega ne stori, organ glede na vse okoliščine primera presodi, kakšen vpliv ima to na reševanje zadeve.

Ena od oblik listin so tudi potrdila, ki se lahko izdajajo o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, lahko pa se izdajajo oziroma služijo za potrjevanje drugih dejstev.

2. Priče

Kot priča lahko v upravnem postopku sodeluje vsak, kdor je bil zmožen opaziti dejstvo, o katerem priča, in more to svoje opažanje izkazati.

O sposobnosti biti priča odloča uradna oseba, priča pa sme pod določenimi pogoji odreči pričanje.

Priče se zaslišujejo vsaka zase in brez navzočnosti tistih prič, ki bodo zaslišane pozneje. Zaslišana priča ne sme oditi brez dovoljenja uradne osebe. Že zaslišana priča se sme znova zaslišati, priče, katerih izpovedbe se ne ujemajo, pa soočiti.

»Priča ne podaja ocene zaznanega oziroma mnenja o zaznanem, temveč izpričuje dejstva, kot jih je sama zaznala, posreduje svojo zaznavo. Logično je, da se lahko priča le o preteklih dejstvih. Prek pričanja pridobljeni dokazi so posredni« (Kovač 2004, 519).

3. Izjava strank

Izjava stranke je za upravni postopek specifično dokazno sredstvo, ki se po Zakonu o splošnem upravnem postopku opravi le, če ni možnost izvedbe drugih dokaznih sredstev ali pa so te možnosti majhne. Izjava stranke je subsidiarno dokazilo, razen če poseben zakon določa drugače. Uporabi se, če ni drugih dokazov ali če gre za malo pomembne zadeve, pri čemer mora biti hkrati izpolnjen pogoj nesorazmernosti med uveljavitvijo strankine pravice in težavnostjo izvedbe dokaznega postopka ali ker tako določa poseben zakon (Kovač 2004, 535).

»Verodostojnost izjave stranke se presoja po načelu proste presoje dokazov. Preden sprejme izjavo, mora uradna oseba, ki vodi postopek, opozoriti stranko na kazensko in materialno odgovornost, če bi dala krivo izjavo« (Grafenauer in Cijan 2005, 136).

4. Izvedenci

»Izvedenci so posamezniki ali organizacije, ki posredujejo splošno ali specialno strokovno znanje, ki ga uradna oseba nima, pa bi bilo to znanje potrebno za ugotovitev ali presojo za odločbo relevantnega dejstva. Izvedenci uradni osebi pomagajo ugotoviti in dokazati sporna dejstva, vezana na poznavanje posamezne naravoslovne ali druge znanosti oziroma tehnike ali metod« (Kovač 2004, 538).

»Tolmači so posebne vrste izvedenci, jezikovni izvedenci oz. eksperti za jezik« (Kovač 2004, 556).

5. Ogled

Ogled je med izpostavljenimi dokazili edini, ki uradni osebi omogoča neposredno zaznavanje spornih dejstev in si z njim pridobi neposredne dokaze, ki so z vidika dokazne moči običajno bolj verodostojni.

»Pri ogledu ne gre nujno le za vidne zaznave, temveč tudi zaznave prek sluha, vonja, tipa ali okusa. Ogled se enako kot vsa druga dokazila opravi le če je to za uspeh ugotovitvenega in dokaznega potrebno, sicer ne, saj postopek podaljša in podraži (načelo ekonomičnosti, 14. člen ZUP). Ogled lahko predlaga stranka ali ga odredi uradna oseba po uradni dolžnosti« (Kovač 2004, 558).

O ogledu in obravnavi se sestavi zapisnik.

»Zaradi zagotovitve načela zaslišanja (ZUP, 9. čl.), varstva pravic strank, (ZUP, 7. čl.) in ekonomičnosti (ZUP, 14. čl.) mora organ strankam omogočiti, da v ugotovitvenem in dokaznem postopku vseskozi sodelujejo, so prisotne, predlagajo, izjavljajo, izpodbijajo ipd« (Kovač 2004, 559).

Zato imajo stranke pravico biti navzoče pri ogledu. Vabilo na narok se jim vroči osebno. Če se ogleda neopravičeno ne udeleži pravilno vabljen aktivna stranka, se njena pasivnost presoja kot umik zahtevka.

203. člen Zakona o splošnem upravnem postopku določa, da mora uradna oseba, ki vodi ogled, paziti, na to, da se ogled ne zlorabi in da se ne prekrški nobena poslovna, poklicna, znanstvena ali umetniška tajnost.

6. Zavarovanje dokazov

»Zavarovanje dokazov je izjemen ukrep, ki pride v poštev, kadar obstaja utemeljen strah, da se dokazilo ne bo moglo ali se bo težko izvedlo v tisti fazi postopka, kot bi sicer, torej v dokaznem postopku, ki sledi ugotovitvi relevantnih dejstev« (Kovač 2004, 564).

3.4 Odločanje

»Ko se ugotovitveni postopek in dokazovanje konča, se na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju. Odločanje pomeni neposredno uporabo materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera – rezultat tega pa je odločba« (Grafenauer in Cijan 2005, 141).

»Da bi organ oziroma njegova uradna oseba lahko ugotovila resnično stanje stvari in zagotovila spoštovanje zakonitosti, sta mu potrebna **samostojnost oziroma neodvisnost**« (Jerovšek 2004, 100).

To načelo ima svoj temelj v drugem odstavku 120. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. To pomeni, da gre za samostojnost organa v razmerju do drugih organov oziroma vej oblasti.

»Drugi odstavek tega načela pa poudarja samostojnost uradne osebe organa, ki je predpogoj vsakega učinkovitega in pravno dopustnega delovanja v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega, na podlagi ustave in zakona predpisanega postopka« (Jerovšek 2004, 101).

»Odločanje uradne osebe mora biti nepristransko, nearbitrarno, objektivno ter v okviru dovoljene uporabe predpisov pravično. Uradni osebi ni dovoljeno dajati navodil, kako naj vodi postopek, katere dokaze naj izvede, katerim naj verjame in kako naj o upravni zadevi odloči« (Jerovšek 2004, 101-102).

»Načelo samostojnosti pri odločanju omogoča uresničitev načela zakonitosti, načela materialne resnice in načela proste presoje dokazov« (Jerovšek 2004, 102).

»Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloča o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge oseba, ki je lahko stranka v upravnem postopku« (Grafenauer in Cijan 2005, 141).

»Zaradi pravne varnosti in varstva pravic strank, zaradi nedvoumne pravice oziroma obveznosti, o kateri je bilo odločeno, zaradi lažje izvršitve, pa tudi zaradi tega, da se olajša izpodbijanje in presoja zakonitosti, je v splošnem upravnem postopku uveljavljena obličnost upravnih odločb« (Androjna 1992, 182).

Bistvene sestavine pisne odločbe so: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu ter podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom. Če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben.

Izrek ali dispozitiv je najpomembnejši del upravne odločbe, v katerem se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih stranke. Med vsemi sestavinami pisne odločbe je edini, ki pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Izrek mora biti jasen, kratek in določen. Če je potrebno, se lahko razdeli tudi na več točk. V izreku se odloči tudi o stroških postopka.

Izreku sledi obrazložitev.

Obrazložitev odločbe ni nujna samo zaradi največkrat navedenih razlogov, da lahko na eni strani stranka uveljavi pravna sredstva in na drugi strani nadzorni organ preveri zakonitost in pravilnost izpodbijane rešitve. Nadaljnji razlogi za obveznost obrazložitve odločbe so:

- *dejstvo, da je vsak upravni akt najprej in pred ostalim namenjen stranki, ki ima pravico seznaniti se z odločitvijo in njenimi razlogi; gre za tako imenovani dialog s stranko; obrazložitev naj bi prepričala stranko, da doseže razumevanje in nadalje strinjanje z odločitvijo iz izreka;*
- *obrazložitev daje podlago, iz katere sta razvidni nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve (preprečitev arbitrarnosti kot jedro pravne države) in*
- *obveznost obrazložitve zavezuje organ, da se (bolj kot bi se sicer) poglobi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja in pogoje materialnega zakona* (Kovač 2005, 7).

Le izjemoma so možne tudi odločbe brez obrazložitve o zadevah manjšega pomena, ko se zahtevku stranke ugodi.

Poseben sestavni del odločbe, ki sledi za obrazložitvijo, je pouk o pravnem sredstvu.

»Njegov namen je stranko poučiti o možnosti in načinu uporabe pravnega sredstva to je ali lahko stranka vloži zoper odločbo tožbo, sproži upravni spor ali začne kakšen drug postopek pred sodiščem« (Nemeš 1984b, 119).

Če je pouk v odločbi napačen, se lahko ravna vsaka stranka po veljavnih predpisih ali po pouku. Če se stranka ravna po napačnem pouku, ne more imeti to zanjo nobenih škodljivih posledic (ZUP, 215. čl.).

Dotaknimo se še roka za odločbo, ki se je kot institut Zakona o splošnem upravnem postopku uveljavil s ciljem omejitve zlorabe oblasti.

»Danes je odločanje v razumnem roku mednarodni standard, ki je celo podlaga za odškodninsko odgovornost države pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, čeprav je po Zakonu o splošnem postopku le instruksijske narave, kar pomeni, da lahko organ odloči tudi po njegovem preteku« (Kovač 2004, 617).

Zakon o splošnem upravnem postopku v izogib prizadetih pravic strank dovoljuje uradnim osebam popravo pomot v odločbi, če gre za očitne pomote v imenih ali številkah, če gre za pisne ali računske pomote ter druge očitne pomote. Popravek lahko predlaga stranka ali ga izda organ po uradni dolžnosti. Popravek ima pravni učinek od dneva, od katerega ima pravni učinek popravljena odločba. Če pa je popravek za stranko neugoden, učinkuje od dneva vročitve sklepa o popravku odločbe.

3.5 Pravna sredstva

Ustava Republike Slovenije v 25. členu določa, da je vsakomur zagotovljena **pravica do pritožbe** ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih

organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

»Pravica do pritožbe je temeljna pravica posameznika, ki izhajajoč iz načela zakonitosti (ZUP, 6. čl.) in načela enakega varstva pravic (URS, 22. čl.), karakterizira pravno državo« (Jerovšek 2004, 104).

Ustavna določba zagotavlja vsakomur tudi pravico do učinkovitega pravnega varstva, ki izhaja že iz Splošne deklaracije človekovih pravic ter Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP). 8. člen Splošne deklaracije človekovih pravic govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu. EKČP pa v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene (Jerovšek 2004, 105).

»Zakon o splošnem upravnem postopku določa pravna sredstva, katerih namen je zagotoviti pravilno in zakonito delo in odločanje v upravnem postopku, zakonitost torej v formalnem in materialnem pogledu« (Androjna 1977, 189).

»Pravna sredstva so z ustavo oziroma z zakoni določene procesne možnosti in procesna dejanja (pravne institucije), s katerimi se začne oziroma sproži pri pristojnem organu postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktnimi pravnimi normami« (Grafenauer in Cijan 2005, 164).

Ureditev upravnega postopka v Republiki Sloveniji izhaja iz načela dvostopenjskega odločanja, kar pomeni, da morata o vsaki upravni zadevi odločati dve stopnji upravnih organov:

- organ, ki je pristojen za odločanje na prvi stopnji, ter
- organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi.

Izključitev pritožbe je možna le izjemoma na podlagi izrecne zakonske odločbe, saj gre za poseg v temeljno človekovo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo določa Ustava Republike Slovenije v 25. členu (Trpin 2004, 642).

Pravico do pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima:

- vsaka stranka v postopku, torej vsaka oseba, ki je imela položaj stranke že v postopku odločanja na prvi stopnji (Sodba VS RS, št. U 885/93-10);

»Taki stranki mora biti odločba tudi vročena, saj šele od vročitve prvostopenjske odločbe začne teči rok pritožbe. Dokler stranki, ki je naslovnik izreka odločbe, odločba ni vročena, tudi ne more začeti učinkovati, razen v primerih, ko zakon izrecno določa posamezne situacije, v katerih se posamezna odločba šteje za vročeno« (Kerševan 2004, 643).

- vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, in sicer v roku, ki je določen za stranko;

Če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranski udeleženec, ni bila vročena odločba, lahko v roku, ki ga ima stranka za vložitev pritožbe, zahteva vročitev odločbe in nato vloži pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko, če iz vseh okoliščin izhaja, da za izdajo odločbe ta oseba ni vedela oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana. Če pristojni organ ne ugodí zahtevi za vročitev odločbe, zahtevo s sklepom zavrže. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba.

- državni tožilec in državni pravobranilec, ki sta kot stranki sodelovala v postopku na prvi stopnji, lahko vložita pritožbo zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi;
- državni tožilec in državni pravobranilec lahko vložita pritožbo iz navedenih razlogov tudi če nista sodelovala kot stranki v postopku na prvi stopnji, in sicer v istem roku, ko bi jo lahko vložila stranka oziroma dokler se stranka ne odpove pravici do pritožbe (ZUP, 229. čl.).

Pritožba je edino redno pravno sredstvo. Z njo se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen.

Predmet izpodbijanja s pravnimi sredstvi je izrek (dispozitiv) odločbe, saj se z njim odloči o zadevi.

»Pouk o pravnem sredstvu je sestavni del konkretnega upravnega akta zato, da stranki omogoči učinkovito uveljavljanje njene pravice do pritožbe (ZUP, 13. čl.). Pouk o pravnem sredstvu je nadalje oblika pomoči neuki stranki kot dela načela varstva pravic strank (ZUP, četrti odstavek 7. čl.)« (Kovač 2004, 603).

»Stranka mora biti v odločbi poučena, ali lahko vloži pritožbo, in če jo lahko vloži, na koga jo naslovi, komu jo pošlje ali neposredno izroči, v kakšnem roku, koliko znaša taksa zanjo, kakor tudi, da lahko pritožbo vloži na zapisnik« (Jerovšek 2004, 107).

Z izdajo in vročitvijo dokončne odločbe v pritožbenem postopku je redni upravni postopek tudi za strank zaključen, kar pomeni, da take odločbe ni več mogoče izpodbijati z rednim pravnim sredstvom. Če pa bi takšna odločba kljub temu bila nezakonita, ker je bodisi to prezrl organ v pritožbenem postopku, oziroma razlogi nezakonnosti tedaj še niso bili znani ali pa do pritožbe sploh ni prišlo, je mogoče tudi takšno odločbo odpraviti, razveljaviti ali spremeniti s pomočjo izrednega pravnega sredstva (Nemeš 1984b, 134-135).

»Izredna pravna sredstva predstavljajo določeno izjemo in odstopanje od načela pravnomočnosti, zato je tudi njihova uporaba omejena oziroma mogoča le ob upoštevanju z zakonom določenih pogojev« (Nemeš 1987, 161).

Zakon o splošnem upravnem postopku pozna naslednja izredna pravna sredstva:

- obnova postopka;
- sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom;
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici;
- izredna razveljavitev odločbe;
- ničnost odločbe.

Ker so to nekakšna izjemna pravna sredstva, jih imenujemo izredna, uporabljajo pa se lahko samo ob posebnih pogojih, ki jih zakon vnaprej določa.

3.6 Izvršba

»Izvršba je zadnja faza upravnega postopka, ki pa prihaja v poštev, kadar stranka sama prostovoljno ne izpolni obveznosti, ki ji je določena v dispozitivu odločbe.

Za stranko je v izvršbi prav gotovo najvažnejše vprašanje, kdaj se lahko odločba prisilno izvrši in na kakšen način« (Nemeš 1984b, 148).

»Čeprav je izvršba v bistvu nadaljevanje upravnega postopka, pomeni vendarle samostojen postopek, ki se lahko začne po uradni dolžnosti ali na predlog stranke. Uvedbo tega postopka po uradni dolžnosti terja javna korist, stranka pa predlaga izvršbo seveda, kadar je to njej v korist« (Nemeš 1984b, 150).

3.7 Jezik v upravnem postopku

11. člena Ustave Republike Slovenije in 14. člen Zakona o državni upravi določata, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina. Na območju občin, kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, pa je uradni jezik tudi italijanščina oziroma madžarščina.

62. člen Zakon o splošnem upravnem postopku zato predpisuje, da se upravni postopek vodi v slovenskem jeziku. V tem jeziku se vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi, zapisniki, uradni zaznamki in druga pisanja ter opravljajo vsa dejanja v postopku.

»Na območju samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer sta pri organu v rabi tudi italijanski oziroma madžarski jezik, upravni postopek teče tudi v teh jezikih, če stranka italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti v teh jezikih vloži zahtevo, na podlagi katere se postopek začne oziroma če stranka to zahteva kadarkoli med postopkom« (Grafenauer in Cijan 2005, 59).

Stranke in drugi udeleženci postopka, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek ali pa ga ne morajo uporabljati zaradi invalidnosti, imajo pravico spremljati potek postopka po tolmaču, o čemer jih je organ dolžan poučiti.

»Uporaba svojega jezika in pisave v postopku je eno od poroštev za pravilno ugotovitev dejstev, ki so pomembna za izdajo zakonite in pravilne odločbe« (Androjna 1992, 45).

Tujcu pripada ta pravica na podlagi 62. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa: Vsakdo ima pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopku pred državnimi in drugim organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določa zakon.

»Te pravice pa nimajo tujci, ki znajo jezik, v katerem teče postopek« (Jerovšek 2001, 57).

»Kljub temu, da je organ dolžan o pravici spremljanja poteka postopka v svojem jeziku, stranke in druge udeležence postopka opozoriti, pa jim izdane odločbe ni dolžan prevajati v jezik, ki ga znajo. Za takšen prevod je dolžna stranka sama poskrbeti« (Androjna 1992, 44).

4 »PRIJAZNA IN UČINKOVITA JAVNA UPRAVA«

Za večino ljudi so stiki z upravo pogosto kot nočna mora – upravo doživljajo kot okostenel birokratski aparat, za katerega je značilno stanje v vrstah in ogromna izguba časa. Tako je logično, da je eden temeljnih ciljev reforme javne uprave le-to približati uporabniku oziroma oblikovati uporabniku (državljanu - stranki) prijazno upravo. Taka uprava pa je povezana tudi z novim načinom »vladanja« (upravljanja), ki izhaja iz potreb državljana in je usmerjen k njihovemu zadovoljevanju (Pličanič 2002, 19).

»Vedno bolj je prisotno zavedanje, da je tudi v delovanju organizacij državne uprave treba uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja. Čeprav stranke državne uprave navadno nimajo možnosti izbire, kje bodo posamezne storitve opravile, se njihove zahteve in pričakovanja vedno bolj višajo, organizacije državne uprave pa nanje na določen način odgovarjajo« (Žurga 2008, 29).

»Poudarjanje kakovosti storitev in delovanja prav gotovo spreminja odnos med upravo in državljani. Stari paternalistični stil se umika mnogo bolj izenačenemu odnosu med izvajalcem storitev in državljanom ter – z vidika pristojnosti – bolj transparentnemu odnosu med izvajalcem storitev in davkoplačevalcem« (Žurga 2008, 31)

V poslanstvu Ministrstva za javno upravo je zapisano, da ustvarjajo prijazno in učinkovito javno upravo, ki deluje v javnem interesu. Uprava mora biti tako najprej prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja. Seveda pa mora biti javna uprava tudi prijazno delovno okolje za svoje javne uslužbence, ki so njeno bistvo.

Prijazno javno upravo pa je mogoče doseči le s čim bolj učinkovito izrabo kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Zato je učinkovitost uprave enako pomembna kot njena prijaznost do uporabnikov in uslužbencev.

Ministrstvo si prizadeva za stalen dvig ravni kakovosti poslovanja organov in s tem namenom se je že pred leti začelo z uvajanjem različnih shem kakovosti (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Kot prvo, morda celo temeljno načelo novega javnega managementa je zapisano načelo usmerjenosti k uporabniku. To načelo se lahko razloži zelo preprosto, saj je njegovo vodilno vprašanje, kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen.

Cilji načela usmerjenosti k uporabniku so:

1. Dostopnost upravnih storitev

Ta cilj ni naključno uvrščen na prvo mesto. Gre za izjemno pomemben cilj, ki vodi številne pobude in prizadevanja znotraj modernizacije oziroma prenavljanja javne uprave. Ko govorimo o dostopnosti, imamo v mislih opravljanje storitev, ki od uporabnika zahteva čim manj časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravne storitve. Sem sodijo ukrepi, kot so skrajševanje čakalnih vrst, podaljševanje uradnih ur, odprava krajevnih pristojnosti, prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami, e-uprava, e-upravne storitve in e-demokracija.

2. Socialna primernost upravnih storitev

Pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev.

3. Enostavnost upravnih storitev

Podobno kot v poslovnem svetu, kjer si podjetja neprestano prizadevajo za olajšanje položaja strank v razmerju z njimi, si tudi državna uprava prizadeva, da bi imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njimi. Za doseganje tega cilja se uporablja program Odprava administrativnih ovir, poenostavlja se postopek plačevanja upravnih taks, zelo pomemben ukrep poenostavitve pa je tudi uzakonitev obveznega prodobivanja podatkov iz uradnih evidenc.

4. Primerna informacijska podpora

Cilj usmerjenosti k uporabniku je tudi primerna informacijska podpora uporabniku. Zagotoviti jo je potrebno tako na kakovostni kot tudi količinski ravni. Na kakovostni ravni je pomembna pravilnost, strokovnost in primernost informacije, medtem ko se na ravni količine državna uprava ukvarja s celovitostjo informacij in pri tem spremlja, ali ima uporabnik vse informacije, ki jih ne določeni stopni potrebuje. Prvi predpis, ki že od leta 2001 predpisuje način poslovanja organov javne uprave s strankami, vzpostavlja obveznost zagotavljanja informacije o storitvah v obliki brošur in preko internetnih

strani, uvedene pa so bile tudi informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije ves poslovni čas. Drug pomemben ukrepe za zagotavljanje informacij pa je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, saj imajo številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, naravo informacij javnega značaja.

5. Zanesljivost

S kategorijo zanesljivosti se želi doseči sposobnost državne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku. Preko zanesljivosti se lahko na področje usmerjenosti državne uprave k uporabniku uvede dva izjemno pomembna pravna instituta, ki bi ju sicer morali uvrstiti med klasična pravna načela. To sta načelo predvidljivosti in načelo pravne varnosti. Prvo jamči uporabniku, da bo ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče vnaprej predvideti na podlagi veljavnih pravnih norm, ki vežejo upravni organ. Drugo načelo, to je načelo pravne varnosti, je širše, njegov pomen pa večplasten. To načelo zahteva določnost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe.

6. Primernost osebnega stika

Primernost osebnega stika je cilj, ki se loteva povsem nepravnega oziroma neformalnega standarda prijetnih ali vsaj primernih medčloveških odnosov. Gre za cilj vzpostavljanja delovanja javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimalni stopnji prijaznosti, vedrosti in ustrežljivosti državne uprave, ki jo na tem mestu dojemamo v »poosebljeni« obliki državnih uradnikov. Dejstvo je, da socialna narava ljudi daje izjemen poudarek primerni komunikaciji tudi v tem smislu in da posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti, nasmejanosti in ustrežljivosti.

7. Odzivnost

Odzivnosti ne gre razumeti kot hitrost reakcije, ampak kot sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov. Govorimo o konkretnih predlogih posameznih stranki, ki prihajajo v stik z državnimi uslužbenci. Ti v tem odnosu hvalijo, opominjajo, predlagajo, kritizirajo. Pomembno je, da se tovrstna mnenja beležijo in obravnavajo na primernih delovnih sestankih, najbolje na ravni vodstva. Ukrep za večjo odzivnost državne uprave je obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank (Ministrstvo za javno upravo 2009).

»Žurga meni, da na kakovost in učinke izboljševanja kakovosti v javni upravi lahko pogledamo z več zornih kotov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov« (Žurga 2002, 30).

Da pa se lahko stanje izboljša, je predvsem pomembno ugotoviti, v kolikšni meri so stranke zadovoljne z obstoječim.

Začetki sistematičnega ugotavljanja kakovosti v javni upravi segajo v leto 2002, ko so bili na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju uvedeni informatorji, knjiga pripomb in pohval, obveščanje strank o poteku postopka, poleg tega pa so začele upravne enote enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami z anketo zadovoljstva med strankami (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Korak naprej k izboljševanju kakovosti je bil narejen še z dopolnitvijo Uredbe o upravnem poslovanju, ki je 17. členu dodal nov tretji odstavek, ki določa, da organi državne uprave redno ugotavljajo zadovoljstvo strank tudi z vprašalnikom, ki ga določi minister, pristojen za javno upravo. Vprašalnik mora biti na primernem mestu dostopen vsem strankam organa. V postopkih, ki so uvedeni na zahtevo stranke, se vprašalnik, skupaj s prošnjo za izpolnitev in ustrezno pisemsko ovojnico za vrnitev vprašalnika, posreduje z odločbo oziroma sklepom, s katerim se postopek zaključi. Pri izpolnjevanju vprašalnika se strankam zagotovi popolna anonimnost. Organi so dolžni obdelati vprašalnike za vsak koledarski mesec posebej, najpozneje do desetega dne v naslednjem mesecu, in rezultate objaviti na spletni aplikaciji, ki jo zagotovi ministrstvo, pristojno za javno upravo.

S tem namenom je od 1. maja 2006 v organih na strankam dostopnem mestu na voljo zgoščen vprašalnik, ki zajema bistvene informacije in obsega (po manjši prilagoditvi v septembru 2007) naslednja štiri vprašanja:

1. Ocenite kakovost dela uslužbenca / uslužbencev,
2. Ocenite odnos uslužbenca / uslužbencev,
3. Ocenite hitrost opravljenega dela,
4. Ocenite urejenost organa.

Poleg tega pa imajo stranke možnost izraziti še svoje mnenje oziroma podati predloge (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Zajeti podatki se obdelujejo ločeno za upravne enote in ostale organe. Obdelava podatkov poteka ločeno, saj imajo stranke več stikov z upravnimi enotami kot z ostalimi organi, posledično pa se zaradi tega mesečno zbere več anketnih listov in se lahko zato podatki smatrajo za relevantne.

Mesečno spremljanje kakovosti storitev s tako imenovanim »barometrom« daje aktualne podatke o odnosu uslužbencev do strank in omogoča, da se lahko hitro ukrepa in posledično stanje izboljša že v naslednjem mesecu.

Za primerjavo sem analizirala prvo tromesečje leta 2006, ko se je anketa začela izvajati, in prvo tromesečje letošnjega leta.

Rezultati so naslednji :

Tabela 4.1: Prvo tromesečje leta 2006

	Na ravni vseh UE	Na ravni UE Idrija
Vprašalnik je oddalo	4803	21
Ocena kakovosti dela uslužbenca/uslužbenecv	4,53	4,48
Ocena odnosa uslužbenca/uslužbenecv do strank	4,58	4,63
Ocena hitrosti opravljenega dela	4,35	4,28
Ocena urejenosti in dostopnosti organa	4,13	3,62
Povprečna ocena vseh štirih odgovor	4,40	4,25

Vir: Barometer kakovosti (2003-2009).

Tabela 4.2: Prvo tromesečje letošnjega leta

	Na ravni vseh UE	Na ravni UE Idrija
Vprašalnik je oddalo	1751	17
Ocena kakovosti dela uslužbenca/uslužbenecv	4,75	4,6
Ocena odnosa uslužbenca/uslužbenecv do strank	4,79	4,65
Ocena hitrosti opravljenega dela	4,66	4,53
Ocena urejenosti in dostopnosti organa	4,52	4,23
Povprečna ocena vseh štirih odgovor	4,68	4,52

Vir: Barometer kakovosti (2003-2009).

Pri analiziranju objavljenih podatkov, ki se zbirajo od maja 2006 do marca 2009, je bilo ugotovljeno, da je na ravni upravnih enot:

- v prvem tromesečju izvajanja ankete leta 2006 v anketi sodelovalo povprečno 4803 anketiranci,
- v prvem tromesečju letošnjega leta pa le še 1751 anketirancev.

Na ravni Upravne enote Idrija pa je:

- v prvem obdobju sodelovalo v povprečju 21 anketirancev,
- v zadnjem tromesečju pa je anketo v povprečju oddalo le 17 anketirancev.

Poglejmo in analizirajmo še rezultate »barometra.

Anketirancu je na voljo, da se opredeli z ocenami od 1, ki pomeni slabo, do 5, ki pomeni odlično.

V prvem obdobju so bili rezultati nekoliko slabši kot v zadnjem obdobju. Razveseljiv pa je podatek, da so se prav vse postavke izboljšale. Rezultati vseh štirih odgovorov so kar

za 0,20 % boljši in na ravni vseh upravnih enot znaša 4,68, na ravni upravne enote pa 4,52.

Rezultat zadnjega obdobja kaže na to, da so stranke s poslovanjem upravnih enot bolj zadovoljne in da so aktivnosti ministrstva in posredno Upravne enote Idrija usmerjene k pravi ciljem. Seveda pa je vedno potrebno strmeti k stalnemu izboljševanju javne uprave, predvsem v smislu prilagajanja potrebam njenih uporabnikov.

Z namenom, da bi javno upravo naredili uporabniku čim bolj prijazno, je Ministrstvo za javno upravo kot novost izdalo zloženko z naslovom 11 zavez javne uprave uporabnikom. V teh 11. točkah, ki skoraj vse izhajajo iz določb Zakona o splošnem upravnem postopku, je določeno, kaj lahko uporabnik storitev javne uprave pričakuje od javnega uslužbenca.

Zanimiv je tudi moto zloženke: »...naj se od institucije do institucije sprehajajo podatki, ne stranke...« in »...znotraj organa naj krožijo listine, ne stranke...« (Zloženka).

5 ZAKLJUČEK

Diplomsko delo obravnava položaj stranke v upravnem postopku s politološkega in pravnega vidika.

Pravnemu vidiku se ni mogoče izogniti, saj že sam pojem upravni postopek kaže na to, da gre za pravno urejeno zaporedje dejanj, katerih cilj je oblikovati upravno razmerje. V upravnem postopku torej gre za reševanje nasprotja med stranko in javnim interesom, ki ga mora organ s svojo odločitvijo razrešiti.

Za politologa je sama razlaga Zakona o splošnem upravnem postopku, ki ureja položaj stranke v upravnem postopku, manj pomembna od vprašanja oziroma odgovora na vprašanje, zakaj položaj stranke v upravnem postopku ni enakovreden položaju upravnega organa, ki odloča v upravnem postopku.

S tem namenom sem tudi oblikovala svojo hipotezo: »Položaj stranke v upravnem postopku ni enakovreden položaju upravnega organa, ki odloča v postopku, v katerem ima organ avtoritativen položaj«.

Skozi diplomsko delo, v katerem se nisem mogla izogniti razlagi Zakona o splošnem upravnem postopku, sem želela najti odgovor na vprašanje, ki je relevantno za politologa, ter potrditi oziroma ovreči postavljeno hipotezo.

Upravnega postopka nisem obravnavala celovito, temveč le tiste institute postopka, ki neposredno zadevajo stranko v upravnem razmerju in kažejo na položaj stranke v razmerju z državo.

Definirala sem pojem upravno pravno razmerje in posledično pojem upravna zadeva, ki je vzrok in posledica, zakaj se v upravnem postopku srečata akterja upravnega postopka: stranka in organ. Ali povedano drugače, v upravnem postopku se oblikuje upravno razmerje med stranko, na zahtevo katere je začel postopek ali zoper katero teče postopek, in organom, ki vodi in odloča v upravnem postopku. Gre torej za obliko

oblastnega delovanja organa, ki vodi postopek, kar pa ne pomeni, da mora biti tako delovanje v vsej svoji obliki tudi avtoritativno.

Cilj Zakona o splošnem upravnem postopku, po katerem se vodi upravni postopek, je zato zavarovati stranko, to je tistega, ki v tem postopku uveljavlja svojo pravico ali varuje svojo pravno korist, oziroma se mu nalaga določeno obveznost in pri tem nastopa kot šibkejša stranka v razmerju.

To je razvidno tudi iz večine temeljnih načel, ki jih zakon definira na začetku, saj iz njih odseva posebnost položaja stranke v upravnem postopku.

Na podlagi določil zakona sem podrobneje definirala akterja upravnega postopka. Poudarek je seveda na definiranju pojma stranke, vprašanju, kdo je lahko stranka v upravnem postopku, kdo jo lahko zastopa, kako in kdaj lahko stranka vloži svoj zahtevek, s katerim lahko prosto razpolaga, kar pomeni, da ga lahko spremeni, razširi, umakne, vse dokler organ ne izda odločbe. Na podlagi teh določil zakona sem želela dokazati, da je stranka v upravnem postopku ne glede na avtoritativni položaj upravnega organa varovana pri uveljavljanju in varstvu svojih pravic. Upravni organ je torej v upravnem postopku dolžan poleg javne koristi varovati tudi koristi stranke in jo ves čas postopka o tem poučevati.

Odnos in razdelitev moči med akterjema sem podrobneje prikazala skozi faze upravnega postopka.

Iz opisa in primerjave je zato nesporno, da uradna oseba v tem razmerju nastopa z voljo močnejšega, saj določa in vodi postopek po pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku in posebnega zakona. Ne glede na to, ali se postopek začne po uradni dolžnosti ali na predlog stranke, velja načelo arbitrarnega poteka postopka.

Stranka ima v postopku pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, ima pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter ima pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka.

Uradna oseba je tista, ki odloča o načinu vodenja postopka v ugotovitvenem in dokaznem postopku. Iz analize zakona izhaja, da uradna oseba:

- določa, katera dejanja v postopku naj se opravijo in izdaja naloge za njihovo izvršitev;
- določa, po katerem vrstnem redu naj se opravijo posamezna dejanja in v katerem roku, če roki niso predpisani z zakonom;
- določa ustne obravnave in zaslišanja in vse, kar je v zvezi s tem potrebno;
- odloča, katere dokaze je treba izvesti in s katerimi vrstami dokazov;
- odloča o vseh predlogih in izjavah udeležencev v postopku;
- odloča, ali naj se posamezna sporna vprašanja obravnavajo in dokazujejo posebej ali skupaj za vso zadevo.

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku je ponovno uradna oseba tista, ki ugotovi dejansko stanje in pristopi k izdaji odločbe. Izdaja odločbe je zadnje in obenem tudi najpomembnejše dejanje upravnega postopka na prvi stopnji. Organ z odločbo odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Vendar je hkrati tudi res, da pri tem ni avtoritativen, temveč omejen s procesnimi kot tudi materialnimi zakonskimi določbami. Zakon tako podrobno določa obliko in sestavne dele odločbe, s čimer omogoča stranki, da lažje zavaruje svoje pravice in pravne koristi. S tem je olajšano delo tudi instančnemu organu pri oceni zakonitosti in pravilnosti izdane odločbe. Stranki je z rednim pravnim sredstvom omogočeno, da izpodbija konkretni upravni akt prve stopnje, ki še ni postal dokončen. Zakonitost dokončnega upravnega akta pa se lahko presoja z uporabo izrednih pravnih sredstev. Pravilo dvostopnosti je tako še en institut varovanja stranke pred avtoritativnim odločanjem organa.

Prav iz razloga, da morajo po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku postopati tudi upravni in drugi državni organi, sem zadnji del namenila raziskovanju, kako na položaj stranke v upravnem postopku gleda Ministrstvo za javno upravo, ki opravlja med drugim tudi naloge na področju organizacije javne uprave in kadrov.

Ugotovljeno je bilo, da so bile na ravni ministrstva izpeljane številne reforme z namenom izboljšanja kakovosti v javni upravi. Cilj reform je predvsem približati se uporabniku oziroma oblikovati uporabniku prijazno upravo. V ta namen so oblikovani in realizirani naslednji cilji načela usmerjenosti k uporabniku: dostopnost upravnih storitev, socialna primernost upravnih storitev, enostavnost upravnih storitev, primerna informacijska podpora, zanesljivost, primernost osebnega stika in odzivnost.

Na podlagi sekundarne analize podatkov »barometra« kakovosti storitev sem analizirala rezultate mesečnih anket, ki se izvajajo od 1. maja 2006 dalje v organih državne uprave. Rezultati analize podatkov upravnih enot, kažejo na to, da so stranke s poslovanjem bolj zadovoljne, kot so bile v preteklih letih. To pa je lahko tudi posledica zgoraj navedenih aktivnosti ministrstva.

Glede na vse navedeno lahko zaključim, da položaj stranke v upravnem postopku ni enakovreden položaju upravnega organa, ki odloča v postopku, v katerem ima organ avtoritativen položaj. To že po naravi stvari ne more biti, saj gre za razmerje med javno in zasebno koristjo. Logično je, da zastopnik javnega interesa v tem procesu še vedno nastopa z voljo močnejšega, kar mu do določene meje nalaga tudi Zakon o splošnem upravnem postopku, saj je organ tisti, ki vodi in na koncu tudi odloči z izdajo upravnega akta, ki je po svoji pravni naravi enostransko, avtoritativno in oblastno dejanje.

Ravno zato je vodilo zakonodajalca, da stranki v upravnem postopku, ki se vodi po določbah Zakon o splošnem upravnem postopku, zagotovi takšen položaj, ki ji omogoča učinkovito uresničevanje njenih pravic in pravnih koristi. Sicer pa kazalci sekundarnih analiz kažejo na to, da se položaj stranke z vidika zaupanja do upravnega organa pri odločanju o njenih pravicah, obveznostih in pravnih koristih, ki ji gredo po materialnih predpisih, iz leta v leto izboljšuje. Menim, da gre zasluge za to pripisati tudi razvoju novega javnega managementa in njegovega temeljnega načela usmerjenosti k uporabniku, kar nenazadnje potrjuje tudi opravljena analiza podatkov mesečnega »barometra«, s katerim se meri zadovoljstvo strank v upravnem postopku.

6 LITERATURA

- Androjna, Vilko. 1977. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.
- --- 1992. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
- *Barometer kakovosti*. 2006-2009. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javniStran.euprava?pageid=130> (17. maj 2009), http://e-uprava.gov.si/eus/barometer_kakovosti/0903/barometer_kakovosti_II.htm (17. maj 2009).
- Grafenauer, Božo in Rafael Cijan. 2005. *Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka*. Maribor: Univerza v Mariboru. Pravna fakulteta.
- Horvat, Mitja 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Jerovšek, Tone. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Kavčič, Boštjan. 2002. Stranka v upravnem postopku in zastopanje. *Pravna praksa* (45): 12.
- Kerševan, Erik. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- *Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Ur. l. RS (13.6.1994) MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994). Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=108> (17. maj 2009).
- Kovač, Polona. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.

- --- 2005. *Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države. Pravna praksa (37): 7.*
- Majstorović, Bogdan. 1977. *Komentar zakona o opštem upravnem postopku, VII. Izmenjeno i dopunjeno izdanje.* Beograd: Službeni list SFRJ, 276.
- Mužina, Aleksij. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem.* Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Nemeš, Truda. 1984a. *Razvoj upravnega postopka v Jugoslaviji in položaj stranke v njem. Vestnik IJU 20 (1-2): 97.*
- --- 1984b. *Razvoj upravnega postopka v Jugoslaviji in položaj stranke v njem, magistrsko delo.* Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- --- 1987. *Upravni postopek in upravni spor.* Ljubljana: ČZ Uradni list SRS.
- *Odločba Ustavnega sodišča RS. Št. Up-147/96 z dne 13. 3. 1997.*
- Pličanič, Senko. 2002. *Vizija E-uprave v Sloveniji. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi.* Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- --- 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem.* Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Rakar, Iztok. 2006. *Zaslišanje stranke v upravnem postopku. Pravna praksa (16): 14.*
- *Sodba Vrhovnega sodišča RS. Št U 1377/93-6 z dne 14. 9. 1994, VS11479.*
- *Sodba Vrhovnega sodišča RS. Št. U 442/93 z dne 20. 7. 1994, VS10977.*

- *Sodba Vrhovnega sodišča RS*. Št. U 885/93-10 z dne 26. 7. 1995, VS 11873.
- *Splošna deklaracija človekovih pravic*. 1948. Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A (III). Dostopno prek: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/slv.htm> (17. maj 2009).
- Štriker, Marijan. 2001. *Splošni upravni postopek*. Priročnik za udeležence seminarja s srednjo izobrazbo. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Urad za organizacijo in razvoj uprave. Pravna akademija.
- Trpin, Gorazd. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- *Uredba o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS, št. 20/2005 Spremembe: Ur. l. RS, št. 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_URED3602.html (17. maj 2009).
- *Usmerjenost k uporabniku*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom (17. maj 2009).
- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS, 33I/1991-I Spremembe: Ur. l. RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (17. maj 2009).
- Vavpetič, Lado. 1957. *O temeljnih načelih splošnega upravnega postopka. Glavne značilnosti splošnega upravnega postopka*. Ljubljana: Uradni list LRS.
- Vesel, Tomaž. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Virant, Grega. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.

- *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS, št. 52/2002 Spremembe: Ur. l. RS, št. 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html (17. maj 2009).
- *Zloženka - Kaj lahko uporabnik storitev javne uprave pričakuje od javnega uslužbenca*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/> (17. maj 2009).
- Žurga, Gordana. 2002. *Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi*. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- --- 2008. *Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Zurga.pdf (17. maj 2009).